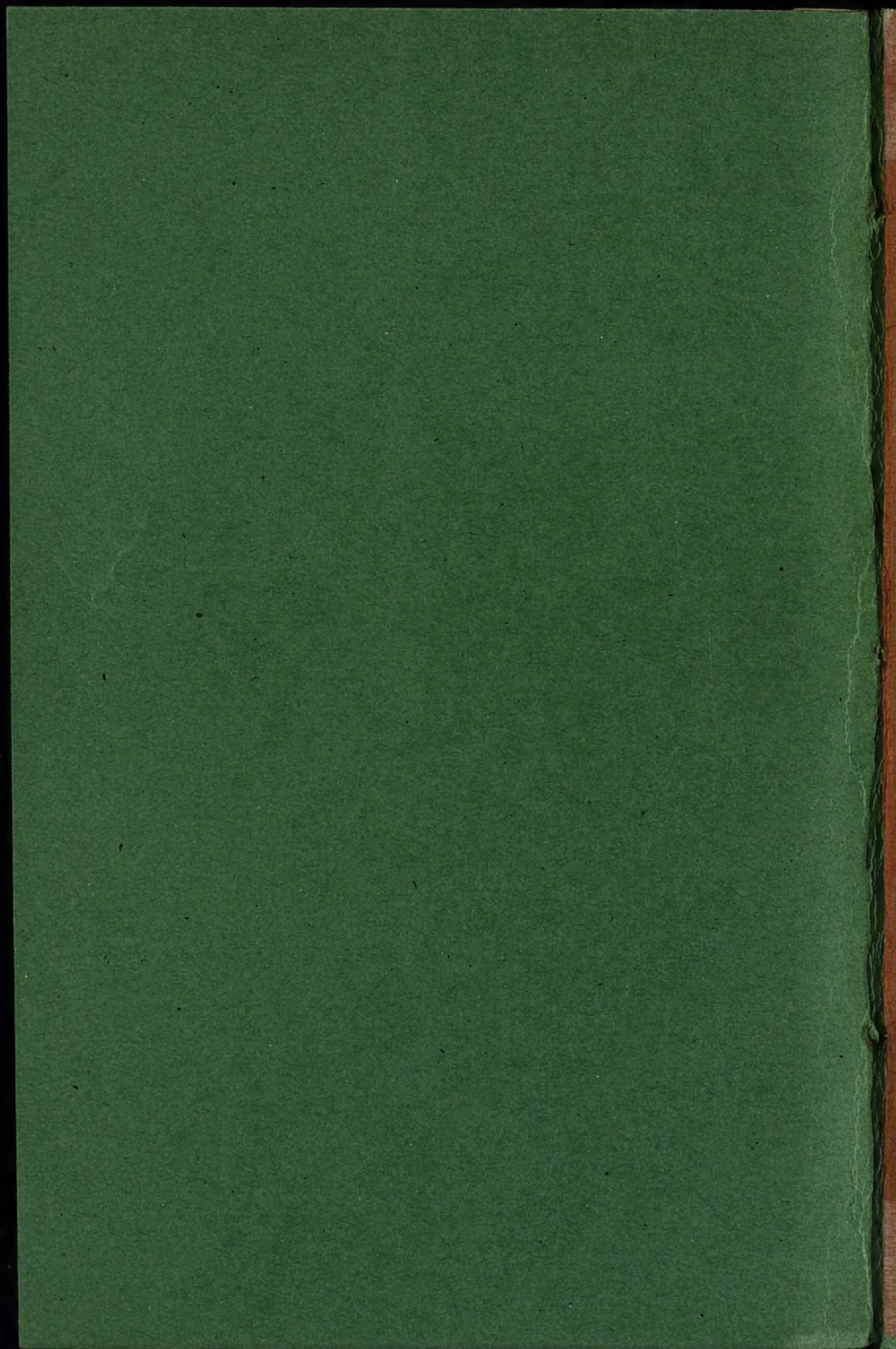


ИГ67
X-356



Книгоиздательство „ТРУДЪ и ВОЛЯ“

ИГ67

X 356

ЗНАЧЕНІЕ И ПРАВА
НАРОДНАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА.

Общедоступный очеркъ

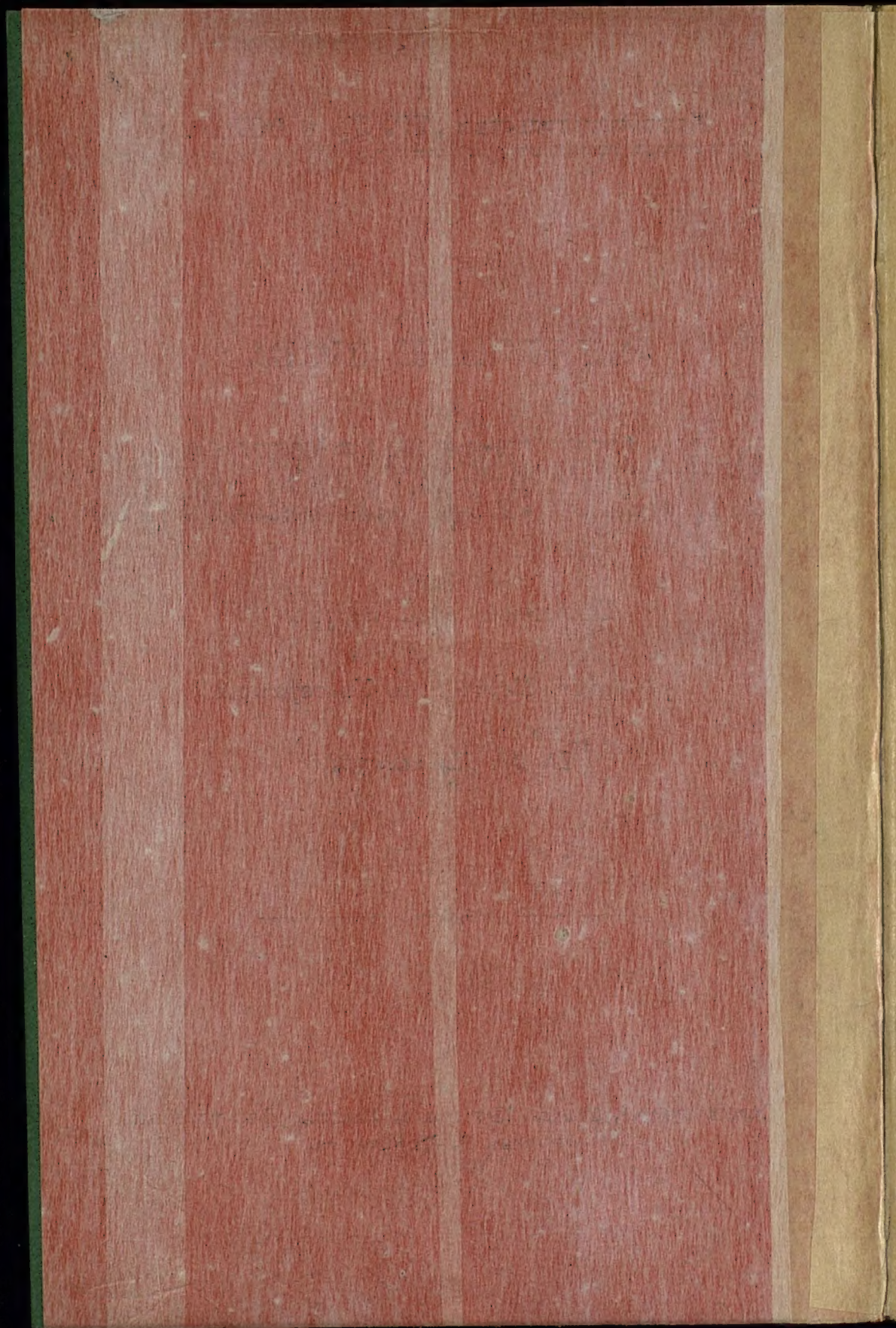
Профессора Московскаго Университета

В. М. Хвостова.

Цена 9 коп.

Складъ изданій, Москва, Моховая, д. Бенкендорфъ, книжный
магазинъ Д. П. Ефимова.

1906.



Книгоиздательство „ТРУДЪ и ВОЛЯ“.

ЗНАЧЕНІЕ И ПРАВА НАРОДНАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА.

Общедоступный очеркъ

Профессора Московскаго Университета

Библиот. ин.
В. М. Хвостова.
4

1055
25
Цена 8 коп.



Складъ изданій, Москва, Моховая, д. Бенкендорфъ, книжный
магазинъ Д. П. Ефимова.
1906.

2-е изд.



ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

ИГ67 Р
Х356

Библиотека ин-та
Марксизма-Ленинизма
пер. 100 1000

Дозволено цензурою. Р./д. 4 сентабря 1905 года.

399440

**Значеніе и права народнаго представи-
тельства.**

THE
LIBRARY OF THE
MUSEUM OF NATURAL HISTORY
AND
ZOOLOGY
OF THE
CITY OF LONDON
1871-1872

I.

Въ настоящее время въ огромномъ большинствѣ просвѣщенныхъ (культурныхъ) странъ государственный строй въ большей или меньшей степени покоится на началахъ народнаго представительства. Народное представительство существовало въ европейскихкихъ странахъ въ давнія времена (еще въ средніе вѣка). Состояло оно въ томъ, что для совѣщанія о налогахъ и о нѣкоторыхъ мѣрахъ правительства или новыхъ законахъ приглашались представители сословій, обыкновенно только высшихъ, и государственная власть выслушивала ихъ мнѣніе. Такое сословное представительство существовало и у насъ въ Россіи, въ видѣ Земскихъ Соборовъ, время отъ времени созывавшихся Московскими государями съ XVI и до половины XVII столѣтія. Но только въ одной европейской странѣ изъ этого сословнаго учрежденія непосредственно развилось современное народное представительство, которое отличается безсословностью и имѣетъ характеръ учрежденія, надѣленнаго опредѣленными правами и рѣшающею властью, а не только приглашаемаго

для совѣщанія. Это государство — Англія, которая и считается родиной современнаго парламента и ограниченной—конституціонной монархіи. Въ другихъ западно - европейскихъ государствахъ сословно-представительныя собранія стараго образца перестали созываться въ то же время, когда прекратилось существованіе нашихъ Земскихъ Соборовъ: въ XVII вѣкѣ. Народное представительство вновь возрождается въ этихъ странахъ, начиная съ французской революціи конца XVIII столѣтія, затѣмъ въ теченіе первыхъ двухъ третей XIX вѣка; но, какъ сказано, это было уже не прежнее сословно-совѣщательное представительство, а парламенты, устроенные по новому, англійскому образцу, безсословные и надѣленные рѣшающимъ голосомъ по извѣстнымъ вопросамъ. Примѣръ введенія представительства этого рода подали Сѣверо-Американскіе Штаты, когда они завоевали себѣ независимость отъ Англіи; затѣмъ эти учрежденія были введены во Франціи во времена великой революціи конца XVIII вѣка; отсюда они распространились по всей Западной Европѣ. Последнимъ большимъ западно-европейскимъ государствомъ, которое ввело у себя народное представительство, была Австро-Венгрія, гдѣ эта реформа окончательно произведена между 1860 и 1867 годами.

Можно считать, что въ настоящее время въ Западной Европѣ и въ Америкѣ твердо установилось положеніе, что ни одна культурная страна не можетъ обойтись безъ народнаго представительства. Правда, и теперь приходится встрѣчаться въ тамошней литературѣ съ нападками на представи-

тельные учрежденія, иногда довольно рѣзкими; но было бы неправильно думать, что авторы такихъ сочиненій являются непримиримыми врагами народнаго представительства. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ они хотятъ только указать на недостатки, неизбежные въ этихъ учрежденіяхъ, какъ и во всякихъ другихъ человѣческихъ учрежденіяхъ, но вовсе не предлагаютъ ихъ уничтожить, по крайней мѣрѣ не думаютъ объ этомъ серьезно. Да такая мысль была бы вполне неосуществима: выгоды, которыя приносятъ представительныя учрежденія, слишкомъ очевидны, чтобы народъ, привыкшій къ нимъ, согласился съ ними разстаться. Если же критики представительныхъ учрежденій на Западѣ и пишутъ свои сочиненія иногда въ очень рѣзкой формѣ, то это объясняется именно тѣмъ, что тамъ эти учрежденія считаются уже очень прочно существующими, такъ что для нихъ не опасны никакія нападенія. Сверхъ того западно-европейцы уже начали забывать ту борьбу, въ которой они добыли эти учрежденія; изъ ихъ памяти начали уже изглаживаться всѣ невзгоды, которыя имъ пришлось пережить при „старомъ порядкѣ“, т.-е. при томъ порядкѣ, который существовалъ до привлеченія народныхъ представителей къ участию въ управленіи государствомъ и недостатки котораго и заставили перейти къ представительнымъ учрежденіямъ.

Такимъ образомъ, представительныя учрежденія являются общепризнанной въ Западной Европѣ и въ Америкѣ формой участія народа въ государственныхъ дѣлахъ. Есть и въ Азіи^{ни} государства, которыя ввели у себя эту форму правленія. Такъ,

въ Японіи конституція и представительныя учрежденія введены въ 1889 году. Послѣ этого эта страна, которая еще въ половинѣ XIX столѣтія вела замкнутую жизнь и носила вполнѣ азіатскій характеръ, стала очень быстро развиваться и принята въ семью европейскихъ народовъ, какъ равноправный членъ международнаго общенія.

Что же слѣдуетъ понимать подъ народнымъ представительствомъ?

Для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, нужно остановиться немного на вопросѣ о томъ, что такое государство.

Подъ именемъ государства мы понимаемъ массу людей — народъ, — которая постоянно живетъ на опредѣленномъ пространствѣ земли — территоріи — и подчиняется общей для всѣхъ гражданъ верховной власти. Верховная власть, во-первыхъ, издаетъ законы, т.-е. постоянныя правила, по которымъ должны жить граждане государства и которымъ должны подчиняться существующіе въ государствѣ чиновники и судьи. Во-вторыхъ, она судить за нарушеніе этихъ законовъ. Въ-третьихъ, она управляетъ государствомъ, т.-е. издаетъ распоряженія для приведенія законовъ въ исполненіе, а также для рѣшенія такихъ вопросовъ, которые въ законахъ не предусмотрѣны (напр., объявляетъ войну, заключаетъ договоры съ сосѣдними государствами). Издавая распоряженія по дѣламъ управленія, верховная власть не должна, конечно, нарушать законовъ, отъ нея же исходящихъ.

Въ различныхъ государствахъ верховная власть устроена различно. Поэтому и государства дѣлятся на нѣсколько разрядовъ: монархіи неограниченныя,

гдѣ вся верховная власть находится въ рукахъ одного человѣка—монарха; монархіи ограниченныя или конституціонныя, гдѣ существуетъ монархъ, но онъ не можетъ нѣкоторыя дѣла рѣшать вполнѣ самостоятельно, а долженъ предварительно заручиться согласіемъ парламента, состоящаго изъ народныхъ представителей; и, наконецъ, республики, гдѣ совсѣмъ нѣтъ монарха, а вся власть принадлежитъ избранному народомъ на опредѣленное время лицамъ, которыя дѣйствуютъ при участіи собранія народныхъ представителей. Въ республикахъ также можетъ быть одинъ человѣкъ, которому поручается высшее управленіе государственными дѣлами при участіи въ надлежащихъ случаяхъ собраній народныхъ представителей; такое лицо называется президентомъ республики. Но президентъ отличается отъ монарха тѣмъ, что его можно привлечь къ отвѣтственности за его дѣйствія, тогда какъ монархъ ни за что не отвѣчаетъ передъ народомъ. Монархи поэтому обыкновенно не выбираются, а получаютъ свою власть по наслѣдству, послѣ того какъ народъ вообще передалъ извѣстной семьѣ (династіи) монархическую власть; президенты же выбираются на опредѣленный срокъ. Обыкновенно и права президента бываютъ меньше, чѣмъ права монарха, но это не обязательно; напр., президентъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ надѣленъ очень большими правами, а король Англіійскій—очень ограниченными.

Конечно, ни король, ни президентъ республики, ни правленіе изъ нѣсколькихъ лицъ, которое въ нѣкоторыхъ республикахъ замѣняетъ президента, не могутъ сами дѣлать всѣхъ тѣхъ дѣлъ, которыя

необходимы для управленія и для суда. Поэтому въ помощь имъ существуютъ министры, чиновники и судьи. Эти лица назначаются обыкновенно королемъ или президентомъ и ими смѣщаются съ должностей; но судьи поставлены часто въ болѣе независимое положеніе: они избираются населеніемъ, а не назначаются правительствомъ; если же и назначаются, то пользуются несмѣняемостью, т. е. не могутъ быть уволены отъ должности иначе, какъ по суду, когда совершатъ какое-нибудь преступленіе, предусмотрѣнное закономъ. Эта несмѣняемость судей введена для того, чтобы правительство было лишено возможности вліять на судей своими указаніями и приказаніями, и чтобы судьи при рѣшеніи дѣлъ основывались только на общихъ законахъ, объявленныхъ всѣмъ гражданамъ, а не на распоряженіяхъ начальства, несогласныхъ съ законами. Для несмѣняемаго судьи нѣтъ основанія исполнять такія распоряженія, если бы онъ ихъ и получилъ, такъ какъ ему нечего бояться начальства: оно не можетъ его уволить отъ службы.

Вотъ какъ устроены современные государства. Ясно изъ сказаннаго, что въ нихъ существуетъ много должностей и учрежденій, между которыми распределены разныя государственныя дѣла и которыя находятся въ разномъ положеніи относительно другъ друга. Въ монархіяхъ выше всего стоитъ монархъ, который объединяетъ въ своихъ рукахъ и утвержденіе законовъ, и управленіе государствомъ на основаніи законовъ и въ случаяхъ, непредусмотрѣнныхъ закономъ, и назначеніе судей, или утвержденіе судей, избранныхъ населеніемъ. Монархъ, какъ

мы видѣли, за свои дѣйствія не отвѣчаетъ ни передъ какой властью въ государствѣ. Но если это монархъ неограниченный, то въ государствѣ и вообще нѣтъ власти, которая бы отъ него не зависѣла; всѣ чиновники, судьи и коллегіи назначаются съ утвержденія монарха и свою власть почерпаютъ отъ него; если же монархія конституціонная или ограниченная, то рядомъ съ монархомъ существуетъ народное представительство. Это — учрежденіе независимое отъ монарха, такъ какъ члены его избираются населеніемъ, ни въ какомъ утвержденіи не нуждаются и власть свою выводятъ не изъ назначенія или утвержденія монарха, но прямо изъ народнаго избранія. Монархъ долженъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ передавать дѣла на разсмотрѣніе народныхъ представителей и не можетъ издавать законовъ, на которые народное представительство не дало своего согласія. Такимъ образомъ, въ конституціонныхъ монархіяхъ монархъ не все можетъ дѣлать самостоятельно: нѣкоторые акты онъ совершаетъ при участіи и съ согласія народныхъ представителей. Въ республикахъ, гдѣ нѣтъ монарха, нѣтъ вообще властей, которыя были бы независимы отъ народнаго избранія и которыя бы не отвѣчали передъ народомъ за свои дѣйствія. Но и тамъ президентъ не можетъ обходиться въ важныхъ случаяхъ безъ согласія палатъ народныхъ представителей.

Что же такое сами *народные представители*? Это люди, свободно избранные населеніемъ для того, чтобы участвовать въ собраніяхъ представителей и разрѣшать тамъ постановленіями собранія тѣ во-

просы, которые переданы основнымъ закономъ государства на рѣшеніе этихъ собраній. Основной законъ государства называется *конституціей*.

Народные представители избираются въ наше время всѣмъ народомъ, безъ различія сословій. Но есть, однако, государства, которыя не всѣмъ гражданамъ предоставляютъ право участвовать въ избраніи народныхъ представителей, а требуютъ для этого обладанія опредѣленнымъ имуществомъ или полученія извѣстнаго образованія. Иногда избиратели дѣлятся на отдѣльныя группы по своему имуществу и наиболѣе богатымъ предоставляется больше правъ, чѣмъ бѣднымъ гражданамъ. Хотя представители избираются по отдѣльнымъ округамъ, такъ что каждый округъ (напр. городъ, или уѣздъ, или губернія) посылаетъ отъ себя одного или нѣсколькихъ представителей, но представители эти все же считаются представителями *всего народа*. Избиратели не могутъ давать имъ какихъ-нибудь обязательныхъ указаній о томъ, какъ слѣдуетъ рѣшать тѣ или другіе вопросы; они должны выбирать лучшихъ людей, которымъ они довѣряютъ, и затѣмъ предоставить имъ рѣшать дѣла въ собраніи народныхъ представителей по совѣсти и разумѣнію cadaго.

Изъ всего сказаннаго видно, что народное представительство есть особое учрежденіе, которое участвуетъ въ управленіи государствомъ вмѣстѣ съ другими лицами и учрежденіями, монархомъ, его министрами, чиновниками и судьями. Оно отличается тѣмъ, что власть свою получаетъ прямо отъ народа, а не отъ монарха; поэтому оно по-

ставлено особенно независимо и находится въ особенно тѣсномъ общеніи съ народомъ. Конечно, оно тѣмъ лучше представляетъ собою народныя мнѣнія и пожеланія, чѣмъ большому количеству людей предоставлено право участвовать въ выборахъ представителей. Если это право дано всѣмъ взрослымъ мужчинамъ безъ различія ихъ богатства, занятій и національности или религіи, то оно называется *всеобщимъ избирательнымъ правомъ*. Такое право существуетъ напр. во Франціи и въ Германской имперіи. Въ Америкѣ и въ Австраліи есть области и государства, гдѣ избирательныя права даны женщинамъ наравнѣ съ мужчинами; собственно говоря, только здѣсь мы и имѣемъ настоящее «всеобщее» избирательное право: въ другихъ мѣстахъ все же цѣлая половина человѣческаго рода—женщины—лишена этого права.

II.

Какія же дѣла ввѣряются собраніямъ народныхъ представителей? Этотъ вопросъ рѣшается различно въ разныхъ государствахъ; мы не будемъ останавливаться на подробностяхъ, а рассмотримъ вопросъ этотъ вообще: есть нѣкоторыя общія черты въ занятіяхъ народныхъ представителей во всѣхъ странахъ.

1) Основнымъ занятіемъ собраній народныхъ представителей повсюду является разсмотрѣніе и обсужденіе новыхъ законовъ. Законами называются, какъ уже было указано выше, общія и постоянныя правила, по которымъ должны жить граждане и по которымъ должны отправлять свои обязанности всѣ должностныя лица въ государствѣ. Народные представители могутъ сами возбуждать вопросъ о необходимости изданія новаго закона, въ которомъ чувствуется нужда. Тогда одинъ или нѣсколько представителей вносятъ въ собраніе свое предложеніе о томъ, какой это долженъ быть законъ, т. е. проектъ новаго закона. Народное пред-

ставительство разсматриваетъ такой проектъ и рѣшаетъ, слѣдуетъ ли его принять, измѣнить или просто отвергнуть. Но чаще всего проекты новыхъ законовъ составляются министрами, каждымъ по тѣмъ дѣламъ, управленіе которыми имъ поручено, и затѣмъ представляются на разсмотрѣніе народнаго представительства.

2) Но палаты народныхъ представителей занимаются не только изданіемъ однихъ только общихъ законовъ, которые должны примѣняться долго и ко многимъ одинаковымъ дѣламъ. Представители участвуютъ и въ обсужденіи *важныхъ распоряженій правительства*, которыя касаются какого-нибудь отдѣльнаго случая. Напр., если правительство выпускаетъ новый заемъ или заключаетъ съ другимъ народомъ договоръ, по которому придется платить деньги или издать законъ для гражданъ и тѣмъ измѣнить ихъ права и обязанности, то такія мѣры также предлагаются на обсужденіе и утвержденіе народныхъ представителей. Объявленіе войны и заключеніе мира зависитъ отъ монарха. Но деньги, необходимыя для веденія войны, отпускаются не иначе, какъ по постановленію народныхъ представителей. Точно такъ же имъ на утвержденіе должны быть предлагаемы мирные договоры, если въ нихъ содержится уступка земель или если для ихъ исполненія граждане должны быть обложены повинностями.

3) Въ конституціонныхъ государствахъ принято за правило не собирать денегъ съ народа и не расходовать собранныхъ съ него денегъ иначе, какъ подъ наблюденіемъ и съ согласія народныхъ

представителей. Есть страны, въ которыхъ всѣ налоги каждый годъ представляются на утвержденіе палатъ. Въ другихъ странахъ налоги устанавливаются всѣ или въ большей части на постоянное время, такъ что власти могутъ ихъ собирать каждый годъ и безъ особаго разрѣшенія представителей, на основаніи разъ утвержденного ими положенія. Но и въ этихъ странахъ власти не могутъ расходовать собранныхъ такимъ образомъ денегъ иначе, какъ составивши особую роспись доходовъ и расходовъ государства, которая каждый годъ особо представляется на разсмотрѣніе и утвержденіе народныхъ представителей. Эта роспись называется *бюджетомъ*. Когда бюджетъ утвержденъ, то всѣ власти обязаны его держаться, т. е. онѣ могутъ дѣлать расходы изъ народныхъ денегъ только на тѣ нужды, на которыя это указано въ бюджетѣ, и только въ томъ размѣрѣ, въ которомъ оно позволено въ бюджетѣ. Когда годъ кончается, представительству дается отчетъ въ томъ, какъ расходовались деньги, и представители народные разсматриваютъ, дѣйствительно ли власти соблюдали бюджетъ. За несоблюденіе бюджета они могутъ привлечь къ отвѣтственности каждаго министра.

4) Народнымъ представителямъ дается право и вообще слѣдить за тѣмъ, какъ министры управляютъ ввѣренными имъ дѣлами. Каждому изъ министровъ любой представитель можетъ сдѣлать въ засѣданіи палаты представителей *запросъ*, т.-е. попросить его дать объясненія о той или другой мѣрѣ, которую принялъ этотъ министръ. Объясне-

нія министра обсуждаются въ палатѣ и, если палата найдетъ ихъ неудовлетворительными, то министру выражается неодобреніе палаты; если же палата найдетъ, что министръ совершилъ преступленіе, нарушилъ законы, то она можетъ даже возбудить вопросъ о преданіи его суду. Палаты представителей могутъ назначить изъ своей среды и особыя комиссіи для провѣрки дѣлъ разныхъ министерствъ или же для разслѣдованія разныхъ сторонъ народной жизни. Такія комиссіи могутъ выяснять, напримѣръ, каково состояніе въ странѣ народнаго образованія, много ли бѣдныхъ и кто имъ помогаетъ, успѣшно ли идетъ народное хозяйство, достаточно ли у крестьянъ земли и какъ они ее обрабатываютъ. Такія комиссіи дѣлаютъ палатамъ доклады, на основаніи которыхъ палаты возбуждаютъ вопросъ о необходимости принятія извѣстныхъ мѣръ или изданія новыхъ законовъ.

5) Иногда палаты представителей народа не только предають министровъ суду, но и сами ихъ *судятъ* за злоупотребленія по должности. Но болѣе правильнымъ порядкомъ является тотъ, при которомъ палаты только возбуждаютъ преслѣдованіе, а судъ производится спеціально судебнымъ учрежденіемъ. Конечно, суды для этого должны быть поставлены независимо отъ администраціи, т.-е. отъ самихъ министровъ; непременнымъ условіемъ для этого является уже извѣстная намъ несмѣняемость судей.

Отъ суда надъ министрами, который совершается тогда, когда министръ прямо нарушилъ законы, нужно отличать ту отвѣтственность министровъ

и др. др. др.



передъ палатами, о которой мы говорили раньше въ связи съ запросами и дѣятельностью парламентскихъ комиссій. При запросахъ и провѣркѣ съ помощью комиссій могутъ возникать вопросы не только о преступленіяхъ, совершенныхъ министрами, но и о полезности для страны такихъ ихъ мѣръ и распоряженій, которыя издаются безъ нарушенія законовъ. Палата, разсмотрѣвъ дѣла министерства, можетъ найти, что управленіе даннаго министра, хотя и не нарушаетъ законовъ, но для народа вредно. Есть страны, въ которыхъ такое постановленіе палаты представителей принуждаетъ министровъ непременно выходить въ отставку. Такія страны называются спеціально *парламентарными*. Слѣдовательно, парламентарной страной называется не всякая страна, гдѣ есть конституція и парламентъ, т.-е. собраніе народныхъ представителей, но только такая, гдѣ министры, которые утратили довѣріе палатъ, обязаны выходить въ отставку. Въ такихъ странахъ министры составляютъ изъ себя одно общее собраніе—*кабинетъ министровъ*—и во главѣ своей имѣютъ *перваго министра*. Если недовѣріе палаты касается только одного министра, то дѣло можетъ кончиться только его выходомъ изъ состава кабинета. Но если палата выразила свое недовѣріе всему министерству, то въ отставку выходитъ весь кабинетъ министровъ, и король или президентъ республики долженъ назначить новый кабинетъ изъ такихъ министровъ, которые пользуются довѣріемъ палаты. Въ тѣхъ монархіяхъ или республикахъ, которыя не установили у себя такого парламентарнаго порядка, король или прези-

дентъ воленъ назначить своими министрами кого угодно и можетъ оставлять министровъ въ должности даже тогда, когда палаты представителей не одобряютъ ихъ дѣйствій. Такія страны называются *дуалистическими*.

Но и въ парламентарной странѣ у короля или президента есть одинъ способъ, при помощи котораго онъ можетъ попытаться удержать министровъ, не находящихъ сочувствія у собранія народныхъ представителей. А именно, онъ можетъ *распустить* это собраніе и назначить новые выборы представителей. Если народъ опять выберетъ представителей, которые не одобряютъ политики (образа дѣйствій) министровъ, то на этотъ разъ уже они окончательно должны выйти въ отставку.

Ясно, что народное представительство въ странахъ парламентарныхъ имѣетъ больше власти и значенія, чѣмъ въ странахъ дуалистическихъ. Въ первыхъ отъ него зависитъ, какихъ лицъ король или президентъ республики пригласитъ быть министрами, во-вторыхъ—король или президентъ можетъ управлять съ министрами, неугодными народнымъ представителямъ, и только, если министры совершатъ преступленіе, то представители могутъ предать ихъ суду. Парламентарный порядокъ устанавливается обыкновенно въ тѣхъ странахъ, гдѣ представительство существуетъ уже довольно долго и пользуется большимъ довѣріемъ населенія, большимъ авторитетомъ; въ Германской имперіи, въ Прусскомъ королевствѣ мы этого порядка не находимъ. Нѣтъ этого порядка впрочемъ, и въ Сѣверо-Амери-

канскихъ Соединенныхъ Штатахъ, хотя въ Америкѣ, народное представительство существуетъ уже очень давно.

Во всѣхъ конституціонныхъ странахъ тѣ законы или мѣры, которые не приняты большинствомъ голосовъ въ собраніи народныхъ представителей, не получаютъ никакого дальнѣйшаго движенія хотя бы они были предложены на обсужденіе собранія министрами. Если же проектъ закона прошелъ въ собраніи представителей, то онъ еще не дѣлается закономъ: чтобы получить окончательно силу закона, онъ долженъ быть утвержденъ—*санкціонированъ*—главой исполнительной власти, монархомъ или президентомъ республики. Если монархъ или президентъ несогласенъ съ закономъ, одобреннымъ палатами, то онъ отказывается ему въ своемъ утвержденіи, налагаетъ на него, какъ принято говорить, запрещеніе или *вето* по латыни. (Вето значитъ—запрещаю). Это запрещеніе—вето—можетъ имѣть разное значеніе. Президентъ республики, обыкновенно, имѣетъ только право задерживать своимъ запрещеніемъ изданіе закона. Поэтому его вето называется отлагательнымъ или *сuspensивнымъ*: если палаты, несмотря на запрещеніе, вновь обсуждаютъ законъ и опять его примутъ, то онъ получаетъ силу и безъ утвержденія его президентомъ. Король, напротивъ, имѣетъ обыкновенно право окончательнаго или *абсолютнаго* вето; если онъ откажетъ въ санкціи закону, принятому палатами, то такой законъ и не получаетъ никакой силы. Но есть монархіи, въ которыхъ мо-

нархъ имѣеть только суспенсивное вето; такова Норвегія по конституціи 1814 г. Въ Англіи король по обычаю своимъ правомъ вето никогда не пользуется.

Утверждая законъ, прошедшій палаты, король или президентъ не можетъ измѣнять текстъ закона, принятый палатами.

III.

Таковы важнѣйшія права народнаго представительства въ конституціонныхъ монархіяхъ и въ республикахъ. Теперь мы можемъ поставить вопросъ о томъ, какія выгоды для народной жизни заключаетъ въ себѣ народное представительство и почему имъ такъ дорожатъ тѣ народы, у которыхъ оно существуетъ?

Выгоды эти велики и разнообразны. Происходятъ онѣ всѣ отъ того, что народное представительство есть учрежденіе, которое пользуется особою независимостью и стоитъ въ особенно тѣсномъ общеніи со всѣмъ народомъ. Отсюда истекаетъ цѣлый рядъ разнообразныхъ послѣдствій.

Во-первыхъ, благодаря народному представительству улучшается законодательная дѣятельность государства. Законами должна опредѣляться вся жизнь гражданъ и всѣ дѣйствія власти въ государствѣ. Законы должны указать, что граждане могутъ дѣлать свободно и что имъ запрещено, чего они могутъ требовать отъ властей и чего власти отъ нихъ могутъ требовать. Всѣ постановленія законовъ долж-

ны согласоваться съ настоящими нуждами народа и должны быть народу понятны. Законы должны запрещать гражданамъ только то, что дѣйстви-тельно вредно для государства, а если обнаружи-лась какая-нибудь нужда, которой необходимо по-мочь, то законъ долженъ приходить на помощь гражданамъ, когда сами они не въ силахъ помочь своей нуждѣ. Ясно отсюда, что законовъ нельзя написать одинъ разъ навсегда: они должны мѣ-няться, смотря по тому, какъ мѣняется жизнь го-сударства. Напр., когда въ государствѣ земли мно-го, законы могутъ не особенно заботиться о земле-дѣльцахъ: каждый, кто хочетъ работать, найдетъ себѣ землю; но когда земли стало мало, потому что населеніе увеличилось, законъ долженъ поза-ботиться о томъ, чтобы найти ее нуждающимся людямъ, облегчая напр. переселеніе въ новыя мѣста или покупку земель, или же о томъ, чтобы беззе-мельные люди нашли себѣ другое занятіе, напр. въ промышленности фабричной или заводской. Если въ странѣ мало школъ, то власть должна забо-титься объ ихъ увеличеніи и изыскивать на это средства; должна она стараться и о томъ, чтобы въ школахъ учили тому именно, въ чемъ народъ нуждается, и чтобы онѣ такъ были устроены, что ученіе въ нихъ пойдетъ правильно. Однимъ сло-вомъ, постоянно приходится издавать новые законы и при этомъ принимать во вниманіе, какъ живетъ народъ, чего ему недостаетъ и къ чему онъ стре-мится. Народные представители и приносятъ преж-де всего ту пользу, что они все это знаютъ и

могутъ освѣдомить всѣ власти о народныхъ нуждахъ. Они сами выходятъ изъ народа, являются его довѣренными лицами, его избранниками и ходатаями о нуждахъ народа. Чиновникамъ, которые всю жизнь сидятъ въ городахъ или даже въ столицахъ, невозможно всего этого знать.

Но этого мало. Народные представители не только указываютъ, какіе законы слѣдуетъ издавать и какія мѣры полезно принимать, но они слѣдятъ и за тѣмъ, чтобы законы вообще всѣми соблюдались. Такъ какъ они люди независимые, то они смотрятъ за тѣмъ, чтобы и власти не нарушали законовъ. Конечно, они не могутъ привлечь къ отвѣтственности монарха: монархъ, какъ мы видѣли, ни передъ кѣмъ изъ государственныхъ властей не отвѣчаетъ. Да это и не требуется: граждане всегда предполагаютъ, что монархъ не можетъ пожелать нанести имъ вредъ или совершить беззаконіе. Если же что-нибудь подобное совершилось, то виновнымъ считается не монархъ, отъ имени котораго сдѣлано распоряженіе, а тотъ совѣтникъ, который придумалъ такое распоряженіе. Поэтому въ конституціонныхъ монархіяхъ ни одинъ законъ не выходитъ иначе, какъ за подписью какого-нибудь министра; министры подписываютъ и тѣ распоряженія, которыя издаются монархомъ. И если окажется, что безъ участія народныхъ представителей издано распоряженіе, которое нарушаетъ законъ, то подписавшій такое распоряженіе министръ привлекается къ отвѣтственности палатой народныхъ представителей. Въ палатѣ можетъ министру быть сдѣланъ,

какъ мы видѣли, запросъ и то такихъ распоряженій его, которыя закона не нарушаютъ, но кажутся народнымъ представителямъ вредными или нецѣлесообразными.

Конечно, и при отсутствіи народныхъ представителей министры не должны нарушать законовъ. Но тогда нѣтъ такой власти, которая бы постоянно за этимъ слѣдила. Монархъ не можетъ во все дѣла входить одинаково уже потому, что для этого не хватитъ никакихъ человѣческихъ силъ; низшіе служащіе сами зависятъ отъ министровъ; народъ не имѣетъ ни возможности слѣдить за всеми дѣйствіями власти, ни путей для принесенія на нихъ жалобъ во всехъ случаяхъ. При такомъ положеніи даже вполне добросовѣстные люди бываютъ склонны увлекаться властью и не считаться съ законами, когда они имъ не удобны, а люди недобросовѣстные прямо начинаютъ пользоваться властью не въ интересахъ народа, а въ своихъ собственныхъ.

Такой порядокъ, когда власть не строго держится въ своихъ дѣйствіяхъ законовъ, конечно, очень вреденъ. Граждане должны знать напередъ, чего отъ нихъ потребуетъ власть и чего они сами могутъ требовать отъ власти. Иначе никакого твердаго порядка въ государствѣ быть не можетъ. А такой порядокъ только и можетъ установиться, если сами власти постоянно строго придерживаются законовъ. Законы издаются надолго и заранее опубликовываются во всеобщее свѣдѣніе. Что закономъ не запрещено, то считается дозволеннымъ гражданамъ. Поэтому граждане знаютъ, въ какой мѣрѣ они свободны, если увѣрены, что законы бу-

дуть всѣми соблюдаться, не только другими гражданами, но и властями. Такое государство, въ которомъ приняты мѣры къ тому, чтобы законы исполнялись всѣми неукоснительно, называется государствомъ *правовымъ*. Главною изъ этихъ мѣръ и является учрежденіе народнаго представительства. Оно лучше всего обезпечиваетъ соблюденіе законовъ всѣми властями государства. Только въ правовомъ государствѣ существуетъ ясная граница между закономъ, который издается при участіи народныхъ представителей, и правительственнымъ (административнымъ) распоряженіемъ, которое издается правительствомъ самостоятельно. Административныя распоряженія не должны противорѣчить законамъ. Если административное распоряженіе издано съ нарушеніемъ законовъ или несогласно съ ихъ смысломъ, то ни суды государства, ни низшія правительственныя установленія не обязаны его исполнять, а подписавшій его министръ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности.

Наконецъ, слѣдуетъ отмѣтить и еще одно очень важное послѣдствіе народнаго представительства. Оно приводитъ къ тому, что самая верховная власть государства укрѣпляется. Укрѣпляется она потому, что увеличивается ея близость къ народу и довѣріе къ ней народа. Въ составъ верховнаго правительства входитъ такое учрежденіе, которое состоитъ изъ народныхъ избранниковъ. Поэтому народъ знаетъ, что всѣ законы будутъ обсуждаться при участіи его довѣренныхъ лицъ. Такимъ законамъ легче и повиноваться, такъ какъ къ нимъ больше довѣрія, больше вѣры, что они дѣйствительно согласуются съ народными

нуждами. Сверхъ того народъ увѣренъ и въ томъ, что собираемая съ него деньги дѣйствительно расходуются на народныя нужды и что ихъ расходование постоянно провѣряется его выборными. Наконецъ, самые выборы заставляютъ каждого гражданина, надѣленнаго избирательными правами, почувствовать свою связь съ государствомъ, показываютъ ему, что онъ полноправный членъ государства, что государство для него не есть что-то чуждое, что оно состоитъ изъ гражданъ, подобныхъ ему самому, и что государственный интересъ есть, въ сущности, его собственный интересъ. Такимъ образомъ, народное представительство укрѣпляетъ въ гражданахъ сознаніе ихъ связи съ государствомъ, усиливаетъ интересъ гражданъ къ государственной жизни, повышаетъ ихъ любовь къ своему государству. Представительныя учрежденія усиливаютъ ту духовную связь между отдѣльными гражданами, на которой въ концѣ концовъ и держится государство, т.-е. они укрѣпляютъ самое государство.

IV.

Есть, однако, люди, которые не желаютъ представительныхъ учреждений и приводятъ противъ нихъ возраженія. Намъ слѣдуетъ ознакомиться съ этими возраженіями и посмотрѣть, насколько они основательны.

Самое ходячее возраженіе противъ народнаго представительства состоитъ въ томъ, что народныя массы не обладаютъ ни знаніями, ни опытомъ, достаточнымъ для того, чтобы издавать законы и правильно провѣрять дѣйствія правительственныхъ чиновниковъ. Чтобы это доказать, приводятъ въ примѣръ тѣ ошибки, которыя дѣлаютъ иногда парламенты въ Западной Европѣ; указываютъ на неясность и запутанность нѣкоторыхъ законовъ, изданныхъ парламентами. Далѣе, ссылаются на то, что при существованіи парламента неизбѣжно образуются партіи, которыя преслѣдуютъ каждая свой собственный интересъ. Такъ, партія крупныхъ земельныхъ собственниковъ отстаиваетъ такія мѣры, которыя выгодны помѣщикамъ, крестьянская партія можетъ идти ей наперекоръ; фабриканты могутъ требовать того, что совсѣмъ не выгодно для рабочихъ. Указываютъ на то, что при такомъ порядкѣ

ни одинъ законъ не обсуждается безпристрастно, что во все замѣшивается партійная вражда и партійные счета. Иногда вражда между партіями доходитъ до того, что парламентъ совсѣмъ не работаетъ: меньшинство членовъ, которые не могутъ добиться признанія своихъ требованій, занимается тѣмъ, что не даетъ большинству дѣлать своего дѣла, затягивая засѣданія произнесеніемъ длинныхъ рѣчей или просто подымая шумъ и т. п. (обструкція въ парламентѣ).

Наконецъ, указываютъ на то, что, благодаря стремленію каждой партіи добиться торжества своихъ интересовъ, въ странѣ, управляемой народнымъ представительствомъ, могутъ развиваться подкупы избирателей при выборахъ, запугиваніе ихъ всякими средствами. Говорятъ, что партія, которая получила перевѣсъ, можетъ пользоваться своимъ политическимъ преобладаніемъ въ своихъ корыстныхъ интересахъ, расхищать народное имущество, раздавать государственныя должности недостойнымъ людямъ. Въ доказательство приводятъ случаи такого рода, дѣйствительно происходившіе въ разныхъ конституціонныхъ государствахъ, раскрытые и оглашенные въ печати.

Всѣ эти соображенія большой цѣны не имѣютъ и отвѣтить на нихъ защитникамъ народнаго представительства не трудно. Конечно, всѣ человѣческія учрежденія имѣютъ свои недостатки, и народное представительство также. Поэтому и при существованіи представительныхъ учреждений нельзя надѣяться на то, что наступитъ рай земной. Но вѣдь вопросъ не въ этомъ и заключается. Вопросъ

состоить въ сравненіи того порядка, который устанавливается при наличности представительныхъ учреждений, съ тѣмъ, который наступаетъ при ихъ отсутствіи. Ставя вопросъ такимъ образомъ, мы безъ труда убѣдимся, что народное представительство не заслуживаетъ осужденія, такъ какъ оно даетъ странѣ во всякомъ случаѣ лучшій порядокъ.

Указаніе на то, будто народныя массы не подготовлены къ законодательной дѣятельности и къ надзору за администраціей, неосновательно. Вѣдь при народномъ представительствѣ народныя массы вовсе и не вырабатываютъ сами законовъ и не проводятъ сами правительственныхъ дѣйствій. Для этого, вѣроятно, большинство избирателей, дѣйствительно, не имѣетъ ни достаточной подготовки, ни достаточнаго досуга. Но дѣятельность избирателей состоитъ вовсе не въ этомъ, ихъ участіе въ государственной жизни сводится къ тому только, чтобы выбрать въ собраніе народныхъ представителей такихъ людей, которое дѣлала бы это дѣло, пользуясь народнымъ довѣріемъ. А для того, чтобы сдѣлать правильный выборъ депутата, вовсе нѣтъ нужды быть самому законодателемъ или государственнымъ человѣкомъ. Мы всѣ выбираемъ себѣ докторовъ изъ многихъ практикующихъ врачей и часто совершаемъ свой выборъ вполне удачно; и однако, мы не считаемъ нужнымъ быть самимъ врачами для того, чтобы выбрать себѣ хорошаго доктора.

Если парламенты иногда неудачно излагаютъ принимаемые ими законы, то и это зло не такъ велико, такъ какъ его легко устранить. Стоитъ

только образовывать при палатах особыя комиссіи опытных юристовъ, которые разсматривали бы всѣ законы, прошедшіе черезъ палаты, и обращали бы вниманіе законодателей на недостатки въ ихъ изложеніи. Но вѣдь и законы, которые издаются чиновниками безъ участія парламентовъ, тоже очень часто бывають изложены и неясно, и неточно. Вдобавокъ они часто и содержаніе имѣють неподходящее, такъ какъ ихъ составители не знаютъ, въ чемъ именно нуждается народъ.

Партіи, конечно, возникаютъ во всякомъ государствѣ, въ которомъ существуетъ народное представительство. Современные государства очень велики; населеніе въ нихъ не однородно; оно различается и по занятіямъ, и по имущественному положенію, и по образованію, и по религіознымъ воззрѣніямъ, и по національностямъ. Поэтому никакъ нельзя ожидать, чтобы на любой вопросъ всѣ граждане смотрѣли одинаково. Одинъ разсуждаетъ такъ, другой иначе; одинъ хочетъ одного, другой другого. Естественно, что тѣ люди, которые на вещи смотрятъ одинаково, соединятся вмѣстѣ, чтобы сообща отстаивать свои взгляды и интересы. Такъ возникаютъ партіи, т. е. соединенія людей, которые одинаково смотрятъ на государственныя дѣла и стараются, чтобы правительство и законодательство считались съ ихъ воззрѣніями. Несомнѣнно, что каждая партія склонна преувеличивать значеніе своихъ интересовъ и правильность своихъ воззрѣній, а потому смотритъ на всѣ вопросы недостаточно безпристрастно. Поэтому, если партія захватитъ власть въ свои руки, то она старается

и законы издавать въ своихъ интересахъ, и вліять въ томъ же духѣ на дѣйствія правительства, и проводить на государственныя должности своихъ сторонниковъ.

Все это вѣрно, и все это, однако, не составляетъ возраженія противъ народнаго представительства. Дѣло въ томъ, что партіи и кружки заводятся и при такомъ правительствѣ, въ составъ котораго народное представительство не входитъ. И здѣсь кружки и партіи пускаютъ въ ходъ всѣ средства для того, чтобы обезпечить достиженіе своихъ выгодъ. Но разница въ томъ, что при существованіи народнаго представительства партіи борются въ парламентѣ и въ печати, у всѣхъ на виду, тогда какъ при порядкѣ, незнакомомъ съ народнымъ представительствомъ, партійная и кружковая дѣятельность происходитъ въ тайнѣ. Поэтому при существованіи народнаго представительства одной партіи легче бороться съ другой, и если какая-нибудь партія и достигнетъ перевѣса, то она все-таки должна считаться съ тѣмъ, что существуютъ другія партіи, которыя никогда не бываютъ вполне безсильны и заставляютъ господствующую партію быть осгорожной въ своихъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ. Далѣе, разница состоитъ въ томъ, что при существованіи народнаго представительства правительство вообще привыкаетъ къ открытой критикѣ своихъ дѣйствій; поэтому оно дѣлается гораздо терпимѣе къ различнымъ мнѣніямъ и не преслѣдуетъ за ихъ выраженіе во всеобщее свѣдѣніе. Партіи становятся потому разнообразнѣе и люди различныхъ убѣжденій, представители раз-

личныхъ интересовъ получаютъ возможность открыто защищать свои убѣжденія.

Что касается подкупа, угрозъ, вымогательствъ, то, конечно, они возможны и при народномъ представительствѣ. Возможны злоупотребленія чиновниковъ, если почему нибудь ослабѣлъ за ними надзоръ палаты представителей. Но вѣдь всѣ эти вещи существуютъ и безъ народнаго представительства, и существуютъ въ гораздо болѣе высокой степени. Объяснить это не трудно: при отсутствіи народнаго представительства, всѣ дѣйствія чиновниковъ покрыты служебной тайной и никто изъ гражданъ не имѣетъ права ихъ провѣрять. Если газеты начнутъ писать о злоупотребленіяхъ, то чиновники могутъ заставить ихъ молчать. При такихъ условіяхъ у чиновниковъ гораздо больше соблазна пользоваться своей властью неправильно, чѣмъ тогда, когда ихъ дѣйствія подлежатъ провѣркѣ народныхъ представителей. Если въ Западной Европѣ, гдѣ существуетъ народное представительство, случается много скандальныхъ разоблаченій въ газетахъ, указывающихъ на взятки, подкупы, вымогательства, то это не значитъ, что тамъ такихъ вещей совершается болѣе, чѣмъ въ странахъ, не имѣющихъ представительныхъ учреждений. Это значитъ только, что тамъ большинство такихъ злоупотребленій выходитъ наружу и всѣмъ сообщается въ газетахъ. Между тѣмъ въ странахъ, гдѣ чиновники дѣйствуютъ безъ надзора за ними представителей народа, подобныя злоупотребленія могутъ продолжаться десятками лѣтъ и практиковаться въ огромныхъ размѣрахъ, но никто о нихъ

не знаетъ, а кто знаетъ—не смѣетъ говорить; и такъ продолжается до тѣхъ поръ, пока не случится какое - нибудь крупное несчастіе, которое раскроетъ глаза на происходящія хищенія, но уже при такихъ условіяхъ, когда поправлять дѣло поздно.

Слѣдуетъ добавить къ этому, что въ странахъ съ народнымъ представительствомъ злоупотребленія какъ при выборахъ представителей, такъ и при управленіи страной дѣлаются тѣмъ менѣе возможными, чѣмъ свободнѣе печать, чѣмъ свободнѣе дѣйствуетъ народъ при выборахъ, чѣмъ свободнѣе поставлены рѣчи въ парламентѣ и въ общественныхъ собраніяхъ, наконецъ, чѣмъ образованнѣе народъ и чѣмъ съ большимъ интересомъ слѣдятъ народныя массы за дѣлами своего государства.

Политическія партіи смотрятъ на всѣ вопросы односторонне. Но вѣдь въ обсужденіи каждаго вопроса въ парламентѣ участвуютъ всѣ партіи, которыя имѣютъ тамъ своихъ представителей. Такимъ образомъ, именно благодаря существованію партій дѣлается возможнымъ всестороннее обсужденіе каждаго вопроса. Если желательно, чтобы въ парламентѣ были представлены интересы всѣхъ слоевъ населенія и всѣ различные взгляды на дѣло, которые существуютъ въ странѣ, то нужно какъ можно шире ставить избирательную систему и заботиться, чтобы представители не были выразителями взглядовъ и желаній одного или нѣсколькихъ только господствующихъ классовъ общества. Въ этомъ и состоитъ великое значеніе всеобщаго избирательнаго права.

Что касается вражды между партіями, то она лишь въ рѣдкихъ случаяхъ принимаетъ такой характеръ, что правильная работа парламента становится невозможной. Если же наступить такое положеніе вещей, то виноваты въ немъ не представительныя учрежденія. Такое положеніе только говорить о томъ, что въ самой странѣ происходитъ крупный раздоръ, который принялъ бы еще болѣе рѣзкія и жестокія формы, не будь народнаго представительства. Если же партіи въ парламентѣ начинаютъ чрезмѣрно ссориться при полномъ спокойствіи населенія страны, то это показываетъ, что парламентъ неправильно представляетъ страну и что слѣдуетъ или обновить составъ его членовъ, или же даже реформировать, передѣлать самую систему выборовъ.

Указываютъ еще на то, что, благодаря борьбѣ партій, дѣлается неустойчива вся политика государства; торжествуетъ то одна партія, то другая и соотвѣтственно съ этимъ мѣняется характеръ законодательства и характеръ правительственныхъ мѣропріятій. Въ странахъ парламентарныхъ дѣло этимъ не ограничивается: здѣсь съ побѣдой въ парламентѣ новой партіи связана и перемѣна личнаго состава министровъ; министры, принадлежащіе къ побѣжденной партіи, должны оставить свои мѣста и уступить ихъ министрамъ, принадлежащимъ къ партіи, одержавшей верхъ. Поэтому здѣсь постоянно мѣняются руководители министерствъ; во главѣ министерствъ ставятся лица, мало знакомыя съ дѣлами и не привыкшія къ нимъ, а опытные

министры должны уходить, какъ только пріобрѣтутъ опытъ.

Противъ этого слѣдуетъ возразить, что при правильномъ ходѣ народной жизни борьба партій не приводитъ къ особенно рѣзкимъ переворотамъ въ политикѣ. Но зато она дѣлаетъ возможными тѣ перемѣны въ направленіи дѣлъ, которыя вызываются происходящими въ народной жизни измѣненіями. Такія перемѣны происходятъ здѣсь быстро и почти незамѣтно, безъ особыхъ волненій. Такимъ образомъ, дѣятельность правительства всегда соотвѣтствуетъ тому настроенію, которое въ данный моментъ господствуетъ въ странѣ; оно правитъ всегда въ дѣйствительномъ согласіи съ народомъ и увѣрено въ этомъ. Эта увѣренность въ сочувствіи народа придаетъ ему твердость и энергію. Есть области политики, гдѣ требуется сравнительно бѣольшая устойчивость политики и большое знаніе разныхъ техническихъ мелочей и подробностей, иногда секретныхъ. Такова, напр., иностранная политика и дипломатическія сношенія съ другими народами. Но какъ разъ эти области менѣе всего и находятся подъ вліяніемъ народнаго представительства. Здѣсь правительству предоставляется бѣольшая свобода дѣйствій.

Если смѣна господствующихъ партій приводитъ къ смѣнѣ министровъ, то и это явленіе имѣетъ свои хорошія стороны. Оно приводитъ къ тому, что постоянно выдвигаются новые способные люди и новые руководители министерствъ часто пересматриваютъ дѣятельность этихъ учреждений, не давая чиновникамъ успокоиться въ привычной

работѣ рѣшенія дѣлъ по разѣ заведеннымъ образцамъ. Въ этомъ отношеніи парламентарная система есть лучшее средство борьбы съ канцелярской волокитой, лучший способъ освѣжать составъ правительства постояннымъ притокомъ новыхъ свѣжихъ силъ изъ народа. И даже въ тѣхъ странахъ, гдѣ нѣтъ парламентарной системы, т.-е. гдѣ монархъ или президентъ воленъ брать своихъ министровъ, откуда угодно, парламентъ играетъ ту роль, что онъ постоянно выдвигаетъ способныхъ людей, къ которымъ глава государства и обращается для приглашенія ихъ на важныя должности. Здѣсь поэтому составъ правительства не оскудѣваетъ способными людьми; есть для нихъ возможность выдвинуться одними своими талантами, не пользуясь никакимъ вліятельнымъ покровительствомъ.

Такимъ образомъ, возраженія противъ народнаго представительства необфидительны. Въ то же время извѣстныя уже намъ выгоды этого учрежденія такъ велики, что нечего удивляться, если каждый народъ, который достаточно развился, такъ что граждане стали въ массѣ интересоваться дѣлами своего государства, настоятельно добивается введенія представительныхъ учреждений и, получивши ихъ, дорожить ими, какъ святыней.

V.

Но иногда противъ народнаго представительства дѣлаются возраженія, исходящія совсѣмъ изъ другихъ точекъ зрѣнія. Именно, есть писатели, которые утверждаютъ, что народное представительство еще недостаточно ограждаетъ народные интересы и народную свободу, и что гораздо предпочтительнѣе другая форма государственнаго устройства, при которой нѣтъ народныхъ представителей, но всѣ законы издаются непосредственно всѣми гражданами. Такая форма государственнаго устройства называется *непосредственной демократіей*. Непосредственна она потому, что здѣсь между народомъ и государственною властью нѣтъ никакихъ посредниковъ въ видѣ народныхъ представителей, выбранныхъ гражданами: каждый гражданинъ самолично участвуетъ своимъ голосомъ въ изданіи законовъ. Такія демократіи существовали въ древности; въ древней Греціи и Римѣ граждане сходились на народные собранія, выслушивали тамъ проекты законовъ и

утверждали ихъ, подавая за нихъ голоса. И въ наше время такіа народныя собранія всѣхъ гражданъ для изданія законовъ существуютъ въ нѣкоторыхъ небольшихъ горныхъ кантонахъ Швейцаріи. На такихъ народныхъ собраніяхъ избираются и должностныя лица государства.

Краснорѣчивымъ проповѣдникомъ непосредственной демократіи былъ знаменитый французскій политическій писатель XVIII вѣка Жанъ Жакъ Руссо. Руссо утверждалъ, что въ каждомъ государствѣ весь народъ долженъ быть обладателемъ верховной власти и что онъ не имѣетъ права отчуждать эту верховную власть кому бы то ни было. Поэтому онъ не считалъ возможнымъ предоставлять изданіе законовъ избраннмъ народомъ представителямъ. Такой поступокъ, по мнѣнію Руссо, равнялся бы отчужденію народомъ своихъ верховныхъ правъ представителямъ и потерѣ свободы народомъ. Вотъ почему Руссо говорилъ объ Англичанахъ, у которыхъ въ его время существовали представительныя учрежденія, что они свободны только въ то время, когда производятъ выборы. Когда же они выберутъ представителей въ парламентъ и предоставятъ имъ изданіе законовъ, то они становятся рабами и теряютъ всякую политическую свободу.

Съ такой теоріей нельзя согласиться. Если и утверждать, что законы должны исходить отъ народа или издаваться съ его согласія, то это еще не указываетъ на то, какъ должны дѣйствовать на-

родъ при этомъ. Если онъ поручаетъ это дѣло избраннымъ имъ свободно и пользующимся его довѣріемъ людямъ, то это не значитъ, что онъ отказывается отъ своей свободы и отдаетъ себя въ рабство. Особенно это вѣрно, если представители выбираются только на опредѣленный срокъ и если ихъ рѣчи въ парламентѣ оглашаются въ печати, такъ что народъ можетъ слѣдить за ихъ дѣйствіями и отказать въ новомъ избраніи представителю, не оправдавшему его довѣрія. Народъ, выбирая представителей, не отказывается отъ своихъ правъ. Онъ только оказываетъ предпочтеніе этому способу выраженія своей воли, какъ болѣе удобному и болѣе совершенному.

Въ самомъ дѣлѣ, есть очень серьезныя основанія, которыя заставляютъ предпочитать представительныя учрежденія непосредственному участию народа въ изданіи законовъ.

Уже выше было указано, что не одно и то же участвовать въ избраніи представителей, которымъ довѣряется обсужденіе и выработка законовъ, или самому подавать голосъ за принятіе закона или противъ него. Для того, чтобы выбрать хорошаго и заслуживающаго довѣрія представителя изъ числа нѣсколькихъ лицъ, добивающихся этой чести, достаточно обыкновеннаго здраваго смысла и интереса къ дѣламъ государства. Но для того, чтобы судить, хорошъ ли извѣстный законъ или нѣтъ, какія послѣдствія вызоветъ его изданіе, нужно хо-

рошо знать государственныя дѣла; сверхъ того необходимо имѣть досугъ, чтобы подумать объ этомъ, и чтобы поучиться, собрать необходимыя свѣдѣнія. Поэтому не всякій разумный гражданинъ можетъ этимъ заниматься: у одного не хватаетъ времени для такихъ занятій, другой не чувствуетъ себя достаточно подготовленнымъ къ нимъ.

Такія народныя собранія, какія были у древнихъ народовъ и встрѣчаются въ современной Швейцаріи, еще и въ другомъ отношеніи оказываются неудобными. Эти собранія слишкомъ многочисленны. Опытъ показалъ, что въ очень многочисленныхъ собраніяхъ невозможно правильное и спокойное обсужденіе дѣлъ. Въ нихъ разыгрываются страсти и искуснымъ вожакамъ нетрудно увлечь за собою массу. У древнихъ народовъ еще дѣло упрощалось тѣмъ, что въ народныхъ собраніяхъ никогда не участвовали даже всѣ взрослые мужчины страны: значительную часть населенія составляли рабы, которые никакими правами не пользовались. Тѣмъ не менѣе и у нихъ народныя собранія страдали указанными недостатками. Римляне пришли къ тому, что у нихъ въ народныхъ собраніяхъ запрещено было произносить какія-либо рѣчи по поводу издаваемыхъ законовъ и вносить въ предлагаемые проекты законовъ измѣненія. Народу предоставлялось право или принять цѣликомъ законъ, предлагаемый властями, или же просто его отвергнуть. Въ современныхъ же государствахъ, въ виду ихъ большаго объема и многочисленности, и такія собранія были бы неосуществимы.

Противъ этого, однако, возражаютъ, что въ непосредственной демократіи нѣтъ нужды непременно собирать большія массы народа для голосованія законовъ. Есть для этого другой способъ. Это—изобрѣтенная также въ Швейцаріи законодательная *иниціатива народа* и *референдумъ*. Эта форма состоитъ въ томъ, что, если граждане собираются издать какой-нибудь новый законъ, то они сами вырабатываютъ его текстъ, затѣмъ набираютъ достаточное количество подписей отъ гражданъ, которые сочувствуютъ новому закону, и представляютъ такой проектъ властямъ. Власти обязаны представить проектъ закона, выработанный достаточнымъ количествомъ гражданъ, на утвержденіе народа. Тогда каждый гражданинъ долженъ заявить, одобряетъ ли онъ проектъ новаго закона или нѣтъ. Проектъ, за который высказалось большинство гражданъ, дѣлается закономъ.

Можетъ существовать референдумъ и безъ инициативы, въ сочетаніи съ представительными учрежденіями. Тогда проекты законовъ вырабатываются народными представителями, но затѣмъ для полученія силы предъявляются на голосованіе всѣмъ избирателямъ. Такое представленіе новаго закона на всенародное голосованіе можетъ быть обязательнымъ для всѣхъ законовъ, или же только для важнѣйшихъ. Иногда оно считается обязательнымъ только въ томъ случаѣ, если этого требуютъ нѣсколько тысячъ гражданъ; если же такого требованія не заявлено, то законъ, одобренный народ-

ными представителями, получает силу и безъ все-народнаго голосованія.

Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ такой порядокъ оказался въ Швейцаріи выгоднымъ. Онъ несомнѣнно ослабилъ партійную борьбу при выборахъ народныхъ представителей. Каждый гражданинъ знаетъ, что законы, съ которыми несогласно большинство народа, не будутъ утверждены всенароднымъ голосованіемъ, а потому онъ не столько интересуется тѣмъ, къ какой партіи принадлежитъ тотъ или другой кандидатъ въ представители, сколько его личными свойствами. И бывали случаи, что народъ отвергалъ законы, принятые народными представителями, и тѣмъ не менѣе при слѣдующихъ выборахъ опять выбиралъ тѣхъ же самыхъ лицъ.— Далѣе, съ помощью всенароднаго голосованія народу удается задерживать тѣ законы, которые слишкомъ поспѣшно приняты народными представителями. Особенно важно это именно въ Швейцаріи, гдѣ въ большинствѣ кантоновъ есть только одна палата народныхъ представителей.

Но есть серьезныя возраженія и противъ этой системы. Указываютъ на то, что и при ней граждане, голосующіе по поводу новаго закона, лишены возможности его обстоятельно обсуждать. Поэтому здѣсь часто малообразованные люди, которые просто не понимаютъ пользы извѣстной мѣры, могутъ отвергнуть дѣйствительно полезный законъ. Такъ и бываетъ иногда въ Швейцаріи, гдѣ при всена-

родномъ голосованіи отвергались законы очень полезные. Отвергались даже такіе законы, которые должны были улучшить положеніе рабочихъ или состояніе народнаго образованія.

Благодаря тому же отсутствію правильнаго обмѣна мыслями между гражданами, подающими голосъ за или противъ новаго закона, при этомъ способѣ законодательства большинство совсѣмъ не считается съ меньшинствомъ. Никакіе доводы здѣсь не выслушиваются, и дѣло рѣшается простой численностью голосовъ.

Наконецъ, референдумъ или народное голосованіе вредно отражается на работахъ народныхъ представителей: такъ какъ они знаютъ, что законъ, ими выработанный и принятый, можетъ быть отвергнуть или окончательно принять голосованіемъ всего народа, то они чувствуютъ себя менѣе отвѣтственными за свою работу и не такъ внимательно къ ней относятся. Конечно, это въ меньшей степени примѣнимо къ тѣмъ странамъ, гдѣ передача законовъ на народное голосованіе происходитъ не обязательно, а только по требованію опредѣленнаго закономъ количества гражданъ (такъ называемый факультативный референдумъ).

Если, такимъ образомъ, есть серьезныя возраженія противъ передачи обыкновенныхъ законовъ на всенародное голосованіе, то тѣмъ болѣе не годится эта форма законодательства для изданія важ-

нѣйшихъ, основныхъ законовъ, напр. тѣхъ, которыми опредѣляется самое устройство государства. Если желательно сдѣлать пересмотръ такихъ законовъ болѣе затруднительнымъ, чѣмъ изданіе законовъ обыкновенныхъ, чтобы сдѣлать невозможными перевороты государственнаго строя подъ вліяніемъ минутнаго увлеченія, то слѣдуетъ для этой цѣли усложнить порядокъ пересмотра такихъ законовъ въ собраніяхъ представителей, но не передавать ихъ на всенародное голосованіе. Какъ показалъ примѣръ Франціи при Наполеонахъ, съ помощью всенароднаго голосованія иногда государственный переворотъ произвести легче, чѣмъ съ помощью представительныхъ учреждений.

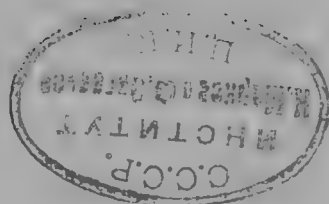
Есть одинъ случай, когда примѣненіе народнаго голосованія, повидимому, серьезныхъ возраженій не могло бы вызвать. Это именно тотъ случай, когда въ странѣ существуетъ двѣ палаты народныхъ представителей — верхняя и нижняя, для изданія закона требуется согласіе обѣихъ палатъ, а палаты никакъ не могутъ придти къ такому согласію по какому-нибудь вопросу. Въ подобномъ случаѣ было бы полезно передавать спорный вопросъ на рѣшеніе всего народа. Это и проще, чѣмъ, напр., распускать одну изъ палатъ и предлагать выбрать новыхъ представителей, да и ближе къ цѣли: вѣдь и новая палата можетъ оказаться въ томъ же положеніи относительно другой, въ какомъ стояла старая; сверхъ того народъ будетъ производить выборы новыхъ депутатовъ подъ вліяніемъ исклю-

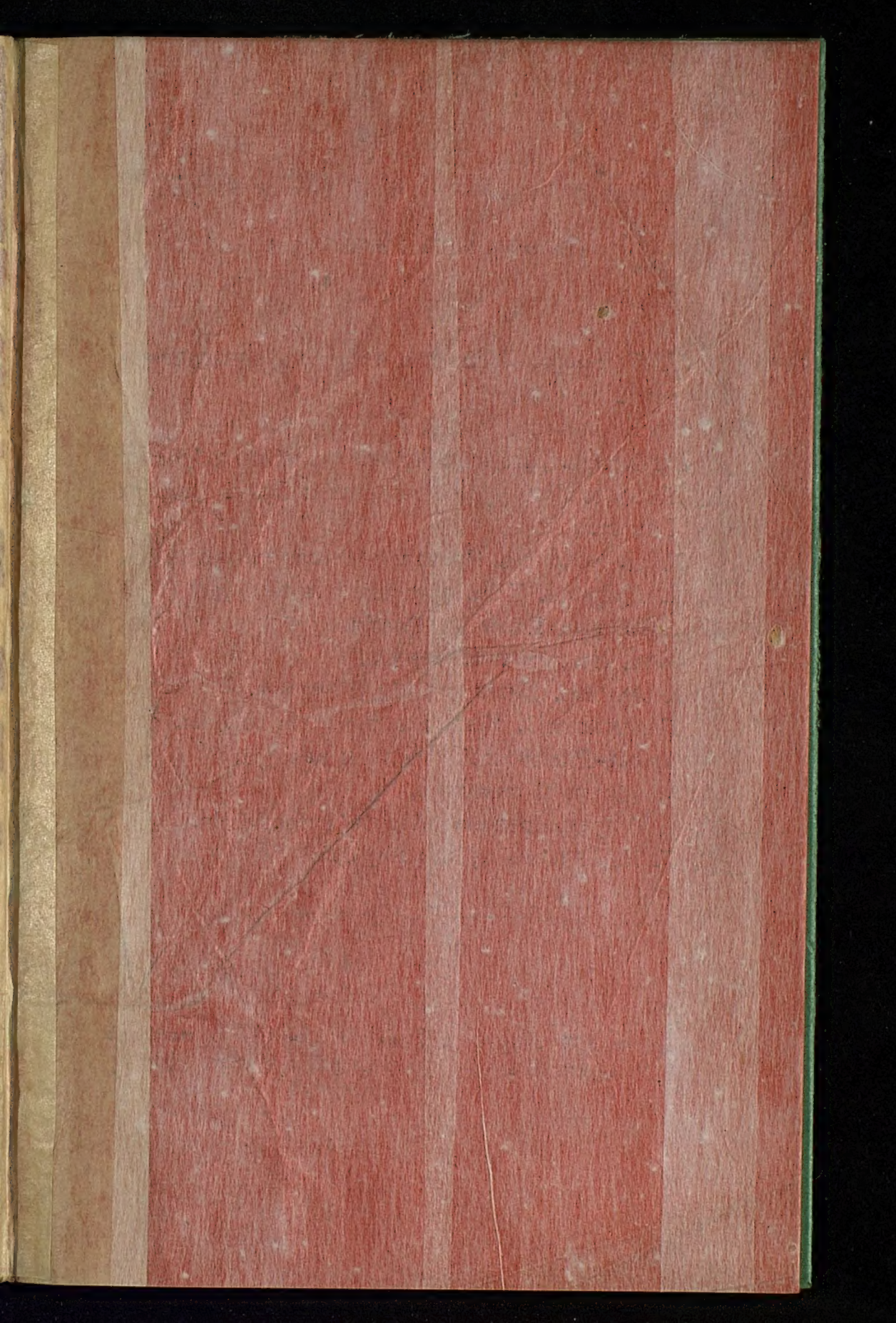
чительнаго интереса къ одному только спеціальному вопросу, въ которомъ не сошлись палаты; а между тѣмъ новымъ представителямъ придется засѣдать еще долго и рѣшать много другихъ вопросовъ.

Что касается законодательной инициативы, т.-е. выработки самими гражданами проектовъ новыхъ законовъ, которые затѣмъ обязательно представляются на всенародное голосованіе, если подъ ними собрано узаконенное число голосовъ, то противъ этой формы законодательства можно сдѣлать тѣ же возраженія, что и противъ референдума. Опытъ Швейцаріи съ инициативой законовъ еще недостаточно великъ, но далеко не всѣ случаи ея примѣненія приводили до сихъ поръ къ благимъ результатамъ. Этимъ путемъ былъ изданъ, напр., законъ объ убоѣ скота посредствомъ кровопусканія, направленный противъ евреевъ и несогласный съ началами истинной вѣротерпимости.

Вообще нужно сказать, что опыты Швейцаріи не могутъ быть безусловно пригодными для всѣхъ другихъ странъ. То, что удастся въ этой странѣ съ ея небольшими кантонами, съ ея равномернымъ, сравнительно, распредѣленіемъ богатствъ, съ ея скромной международной ролью, не можетъ еще служить безъ дальнѣйшей провѣрки указаніемъ для другихъ странъ, которыя во всѣхъ этихъ отношеніяхъ отличаются отъ Швейцаріи. До сихъ поръ въ Западной Европѣ непосредственная демократія во всѣхъ ея формахъ составляетъ рѣдкое исклю-

ченіе. Общимъ правиломъ являются представительныя учрежденія, причемъ размѣры избирательнаго права постепенно расширяются, такъ что можно думать, что недалеко то время, когда повсюду будетъ введено всеобщее избирательное право. При свободѣ выборовъ и предвыборной агитаціи, при началѣ вознагражденія представителей за ихъ дѣятельность въ палатахъ, всеобщее избирательное право достаточно обезпечиваетъ интересы самыхъ широкихъ народныхъ массъ.





Книгоиздательство „ТРУДЪ и ВОЛЯ“

(Редакція В. Ю. Умановскаго).

В. М. Хвостовъ. Права и значеніе народнаго представительства.

Г. Закъ. Смертная казнь.

А. Николаевъ. Для чего нужно всеобщее обученіе.

Н. Ивановъ. Изъ русской старины: Бунтъ Стеньки Разина.

А. К. Джисвелеговъ. Права и обязанности гражданъ.

Н. Е. Кудринъ. Какъ организовать выборы?

Л. Гинзбургъ. Евреи въ Россіи.

Г. Закъ. Лассаль и его время.

А. Николаевъ. Интеллигенція и народъ.

Д. Гремяченскій. Какъ составляются законы.

В. Львовъ-Рогачевскій. Печать и цензура.

А. Житковъ. О налогахъ.

В. О. Государственное обложеніе въ Россіи.

В. У. Какіе намъ нужны порядки?

Складъ изданій „Трудъ и Воля“ въ книжномъ магазинѣ
Д. П. Ефимова. Москва, Моховая ул., д. Бенкевдорфъ.

